Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5010**

17. Wahlperiode 10. 03. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan van Aken, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/4818 –

Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen der Türkei und der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

EU-Kommissarin für Inneres Cecilia Malmström verkündete am 27. Januar dieses Jahres den Abschluss der Verhandlungen der EU mit der Türkei über ein Rückübernahmeabkommen. Nach Ansicht der Kommissarin wird das Abkommen zu einem „effektiven Management der irregulären Migration in der Region" beitragen (Pressemitteilung vom 27. Januar 2011). Nach Informationen aus diplomatischen Kreisen, die in unterschiedlichen Medien zitiert wurden (vgl. AFP – Agence France Presse GmbH, 27. Januar 2011), sollen nach diesem Abkommen von der Türkei nicht nur eigene, in den EU-Staaten ausreisepflichtige Bürgerinnen und Bürger „zurückgenommen" werden, sondern auch Personen aus anderen Staaten, die über ihr Territorium illegal in die EU eingereist sind. Dabei dürfte es sich regelmäßig um Menschen aus Nachbarstaaten der Türkei, aus dem Mittleren Osten und Nordostafrika handeln, die in den EU-Staaten Asyl suchen. Derzeit gelangen mehrere zehntausend Menschen über die Türkei und Griechenland in die EU, die aufgrund des Dublin-Systems ihr Asylverfahren in Griechenland betreiben müssen. Dort werden die Anträge entweder nicht bearbeitet oder in nahezu allen Fällen negativ beschieden.

Im Gegenzug erhofft sich die Türkei Visaerleichterungen für ihre Staatsangehörigen, wenn diese in die EU reisen wollen. Im Gespräch sind länger gültige Visa für Geschäftsreisende und Lastwagenfahrer, die häufig nach Westeuropa reisen (AFP, 28. Januar 2011). Nach Deutschland können türkische Staatsangehörige im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit allerdings bereits nach geltendem Assoziationsrecht ohne Visum einreisen (vgl. z. B. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/14028).

1. Sind der Bundesregierung die Ergebnisse der Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen bekannt, und welche Position wird die Bun-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 4. März 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

desregierung in den EU-Gremien zu dem nun vorliegenden Vertragswerk einnehmen?

Der Bundesregierung sind die Verhandlungsergebnisse bekannt. Sie stimmt dem Vertragswerk zu.

2. Wie ist voraussichtlich der weitere Gang der Ratifikation auf beiden Seiten, und ab wann wird das Abkommen voraussichtlich in Kraft treten?

Auf Seiten der Europäischen Union (EU) sind die Zeichnung und der Abschluss des Abkommens erforderlich. Die Zeichnung erfolgt aufgrund eines Beschlusses, den der Rat auf Vorschlag der Kommission erlässt. Der Abschluss des Abkommens erfolgt ebenfalls auf Vorschlag der Kommission durch Ratsbeschluss. Dem Abschluss muss nach Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das Europäische Parlament zustimmen. Der Bundesregierung ist nicht bekannt, welche Ratifizierungsschritte auf türkischer Seite im Einzelnen erforderlich sind. Nach Abschluss der Ratifikationsverfahren auf beiden Seiten tritt das Abkommen in Kraft.

Derzeit ist nicht absehbar, wann das Abkommen in Kraft tritt.

3. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die Türkei die Aufnahme von Verhandlungen über Visaerleichterungen für eigene Staatsangehörige zur Bedingung für die eigene Ratifikation des Abkommens gemacht hat (vgl. www.migrationsrecht.net, „EU-Rückübernahmeabkommen mit der Türkei und Visa-Erleichterungen“, Rechtsanwalt Ünal Zeran), und wie steht die Bundesregierung ggf. zu dieser Forderung?

Die Bundesregierung kann dies nicht bestätigen. Die Kommission hat allerdings schon mitgeteilt, mit der Türkei einen Dialog zu Mobilitäts- und Migrationsfragen, der auch Fragen der Visumpolitik einschließt, zu beginnen.

4. Sieht die Bundesregierung Bedenken gegenüber früheren Entwürfen für ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei ausgeräumt (vgl. Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 17/2381), und wenn ja, um welche Bedenken handelte es sich dabei?

Bedenken der Bundesregierung gegen frühere Textentwürfe bestehen nicht mehr. Die Bedenken haben sich durch die Nachverhandlungen der Kommission mit der Türkei und durch weitere Erläuterungen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten erledigt. Die Bedenken betrafen die Definition des Grenzgebietes, die Regelungen zur vorrangigen Rückführung von Drittstaatsangehörigen in die Herkunftsländer und das Inkrafttreten des Abkommens.

5. Welche Mechanismen zum Schutz von Schutzsuchenden und Flüchtlingen enthält das Abkommen, und wie sind Agenturmeldungen zu verstehen, wonach das Abkommen für „Asylbewerber“ nicht gelte (z. B. dpa vom 27. Januar 2011)?

Der Abkommensentwurf enthält eine ausdrückliche Regelung, dass die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 betreffend den Status von Flüchtlingen unberührt bleiben. Das Abkommen findet Anwendung auf ausreisepflichtige eigene Staatsangehörige der Vertragsparteien und bestimmte Dritt-

staatsangehörige. Hierunter können auch abgelehnte Asylbewerber, die kein weiteres Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten haben, fallen. Dies gilt nicht für Asylbewerber in nicht abgeschlossenen Asylverfahren.

6. Wie soll sichergestellt werden, dass sich unter den im Rahmen des Abkommens in die Türkei zurücküberstellten Personen keine Personen befinden, die in der Europäischen Union um Schutz nachsuchen wollen?

Dies wird sichergestellt durch die im deutschen Recht verankerten Regelungen zu Asyl bzw. zum Flüchtlingsschutz und zu Abschiebungshindernissen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Gibt es in dem Abkommen insbesondere verpflichtende Regelungen für Grenzschutzbeamte, die sicherstellen, dass sich keine Schutzsuchenden unter den in die Türkei zurückgestellten Personen befinden, da das Zurückweisungsverbot in der Türkei nicht sichergestellt ist, oder ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Berücksichtigung des Zurückweisungsverbots in der Türkei sichergestellt ist (dann bitte begründen, insbesondere angesichts der nur begrenzten territorialen Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention in der Türkei)?

In dem Abkommensentwurf gibt es keine ausdrücklichen Regelungen für Grenzbeamte. Wegen der Behandlung von Schutzsuchenden wird auf die Antworten zu den Fragen 5, 6, 15 und 16 verwiesen.

8. Wie soll insbesondere sichergestellt werden, dass keine im Rahmen des Dublin-Systems nach Griechenland rücküberstellten Schutzsuchenden von Griechenland in die Türkei im Rahmen dieses Abkommens rücküberstellt werden, da nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Januar 2011 aber auch nach Einschätzung des Bundesministeriums des Innern nicht davon ausgegangen werden kann, dass Asylsuchende in Griechenland einen angemessenen Zugang zu fairen Asylprüfungsverfahren haben?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 verwiesen.

9. Welche eigene Einschätzung hat die Bundesregierung zum Erfolg dieses Rückübernahmeabkommens, nachdem von griechischer Seite mehrfach kritisiert worden war, dass von der türkischen Seite ein zwischen beiden geschlossenes bilaterales Abkommen „nur selten eingehalten“ werde (vgl. u. a. www.swissinfo.ch, „EU vereinbart mit Türkei Rücknahme von Flüchtlingen“)?

Die Bundesregierung erwartet nach dem Inkrafttreten des Abkommens seine vertragsgemäße Umsetzung. Es wird voraussichtlich auch einen Beitrag zur Verbesserung der Rückführung der in Deutschland aufhältigen, ausreisepflichtigen türkischen Staatsangehörigen leisten.

10. In welchem Umfang scheitern derzeit Abschiebungen von türkischen Staatsangehörigen an der Weigerung der Türkei, eigene Staatsangehörige wieder aufzunehmen?

Der Vollzug von Rückführungen fällt nach den Vorgaben des Grundgesetzes in die Verantwortung der Länder. Der Bundesregierung liegen keine Angaben im Sinne der Fragestellung vor.

11. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Zahl der türkischen Staatsangehörigen in Deutschland, deren Abschiebung in die Türkei auf Basis dieses Abkommens erleichtert werden könnte?

Die Zahl der türkischen Staatsangehörigen, deren Abschiebung erleichtert werden könnte, ist nicht bezifferbar. Derzeit sind etwa 9 300 türkische Staatsangehörige in Deutschland ausreisepflichtig. Hinzu kommen alle diejenigen türkischen Staatsangehörigen, die künftig ausreisepflichtig werden.

12. Wie hoch war im Jahr 2010 die Zahl illegal eingereister Drittstaatenangehöriger in Deutschland, die über die Türkei in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine statistischen Daten vor.

13. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung im Jahr 2010 die Gesamtzahl der Personen, die illegal über die Türkei in einen Mitgliedstaat der EU eingereist sind?

Der Bundesregierung liegen keine Angaben im Sinne der Fragestellung vor.

14. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung Verhandlungen über ein Abkommen zu Visaerleichterungen für türkische Staatsangehörige vonseiten der EU bereits mit dem Inkrafttreten des Rückübernahmeabkommens begonnen, oder erst nach einer Phase der erfolgreichen Umsetzung dieses Abkommens?

    Unter welchen Bedingungen sollten nach Ansicht der Bundesregierung Verhandlungen über Visaerleichterungen für türkische Staatsangehörige aufgenommen werden?

Das Initiativrecht zur Verhandlung eines Visumerleichterungsabkommens liegt bei der Kommission. Bisher hat die Kommission noch keinen Entwurf eines Verhandlungsmandats vorgelegt. Die Mitgliedstaaten haben sich 2005 auf den Gemeinsamen Ansatz zu Visumerleichterungen geeinigt, der festhält, unter welchen Bedingungen Verhandlungen über Visumerleichterungsabkommen begonnen werden sollten.

15. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Funktionsweise des türkischen Asylsystems (Entscheidungsträger, Widerspruchs- und Gerichtsinstanzen, Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens, aufenthaltsrechtliche Folgen von Anerkennung oder Ablehnung, möglicher Schutzstatus, Status von und Umgang mit abgelehnten Schutzsuchenden)?

16. Im Rahmen welcher internationaler Vereinbarungen können Menschen in der Türkei Schutz erhalten, und welche internationalen Vereinbarungen

gelten in der Türkei nur mit solchen Einschränkungen, dass bestimmte Gruppen von Schutzsuchenden von vornherein ausgeschlossen sind?

In der Türkei gibt es bislang kein dem europäischen Vorbild vergleichbares Asylverfahren. Sie ist dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK – von 1951) mit einem Regionalvorbehalt beigetreten, d. h. sie wendet die Konvention nur auf europäische Asylsuchende an.

Für nichteuropäische Flüchtlinge gilt der Grundsatz des „Non-refoulement" (Gebot der Nichtzurückweisung); ihnen wird lediglich ein zeitlich begrenzter Asylbewerber-Status gewährt. Im Jahr 2006 hat die türkische Regierung umfassende Verwaltungsvorschriften zum Asylgesetz von 1994 erlassen. Hiernach haben nichteuropäische Asylbewerber – unabhängig davon, ob sie auf legalem oder illegalem Weg in die Türkei eingereist sind – Zugang zu einem Verfahren über die Feststellung der Voraussetzungen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes. Voraussetzung ist, dass sie umgehend von sich aus die zuständigen türkischen Behörden kontaktieren und ihr Schutzbegehren dort registrieren lassen. Das Verfahren selbst wird vom Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) durchgeführt. In der Regel wird ein als „Temporäres Asyl" bezeichneter Aufenthaltstitel nach den Vorgaben der GFK gewährt; Ziel ist dabei die Rückkehr ins Heimatland oder die Neuansiedlung in einem Drittstaat. Eine Möglichkeit zum dauerhaften Verbleib in der Türkei ist nach aktuellem türkischem Recht nicht vorgesehen.

Für umfassendere Darstellung der Thematik wird auf den Bericht des Auswärtigen Amts zur asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in der Türkei (insbesondere Abschnitt III.5) verwiesen, zuletzt erschienen am 11. April 2010. Dieser Bericht kann beim Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe von allen Mitgliedern des Deutschen Bundestages eingesehen werden.

17. Welche Bemühungen der Türkei sind der Bundesregierung bekannt, im Rahmen des Annäherungsprozesses der Türkei an die Europäische Union den Flüchtlingsschutz in der Türkei zu verbessern, und an welchen dieser Bemühungen ist die Bundesregierung selbst beteiligt bzw. werden von ihr selbst geleistet?

Die türkische Regierung hat mit der Erarbeitung eines Asylgesetzes begonnen; über die nähere Ausgestaltung liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

Die türkische Regierung richtet derzeit – unterstützt durch EU-finanzierte Twinning-Projekte – sieben neue Aufnahme- und Rückführungszentren ein, die noch im Jahr 2011 fertiggestellt werden sollen.

Von Februar 2008 bis Mai 2010 hat Deutschland als Senior-Partner das EU-Twinning-Projekt „Country of Origin Information und Asylum Case Management System" durchgeführt.

18. Gibt es seitens der Bundesregierung Überlegungen, die Beteiligung an Resettlement-Verfahren für vom UNHCR (UNHCR: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen) registrierte Flüchtlinge in der Türkei zu verstetigen und auszubauen, um so einen Beitrag zum Flüchtlingsschutz in der Türkei zu leisten, und was steht einem solchen Engagement ggf. entgegen?

Deutschland setzt derzeit mit der Aufnahme von ca. 50 iranischen Menschenrechtsverteidigern und Journalisten, vor allem aus der Türkei, ein deutliches

Zeichen der Solidarität und der Unterstützung für von Menschenrechtsverletzungen besonders betroffene iranische Staatsangehörige. Darüber hinaus gibt es in der Bundesregierung derzeit keine entsprechenden Überlegungen zur Beteiligung an der Neuansiedlung (sog. Resettlement) von in der Türkei aufhältigen und vom UNHCR registrierten Flüchtlingen. Insgesamt gehört Deutschland weltweit zu den führenden Staaten, die schutzsuchenden Personen Aufenthalt gewähren; laut der aktuellen UNHCR-Statistik ist Deutschland weltweit auf Platz 4 der Aufnahmestaaten.

Auch bei der von Deutschland initiierten Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien hat Deutschland in der EU mit der Aufnahme von 2 501 Flüchtlingen in den Jahren 2009/2010 den größten Anteil von Flüchtlingen aufgenommen.

19. Hat die Bundesregierung mittlerweile Kenntnis erlangt von den konkreten Inhalten der Kooperationsvereinbarung der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX mit der Türkei, und wenn ja, welche?

Die Verhandlungen zu dem Arbeitsabkommen zwischen der Agentur FRONTEX und der Türkei dauern weiter an. Hinsichtlich potentieller Inhalte wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/3604) verwiesen. Wie dort bereits dargestellt, wurde dem FRONTEX-Exekutivdirektor vom Verwaltungsrat das Mandat erteilt, die Verhandlungen zu führen. Der Rahmen zur Ausgestaltung des Abkommens ergibt sich aus diesem Mandat.

20. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die mögliche Einbindung der Türkei in EU-Projekte und Vorhaben zur Migrationskontrolle, beispielsweise zu einer Anbindung an das Meeresüberwachungssystem des Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)?

Die Türkei ist in EU-Projekte zur Migrationskontrolle eingebunden. Im Rahmen von EU-Twinning-Projekten sind u. a. Deutschland und Finnland Partner der türkischen Nationalpolizei. Ziel des Projektes mit deutscher Beteiligung ist die Verbesserung der innerbehördlichen Trainingsfähigkeiten der an den Grenzübergängen eingesetzten Grenzpolizisten der türkischen Nationalpolizei in Anlehnung an das Integrierte Grenzmanagement der EU.

Die Entwurfsfassung der EUROSUR-Leitlinien (Europäischen Grenzüberwachungssystem) lässt eine Einbindung von Drittstaaten in Form eines Daten- und Informationsaustauschs grundsätzlich zu. Grundlage hierfür wäre eine bilaterale oder multilaterale Vereinbarung zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und dem jeweiligen Drittstaat. Allerdings wäre eine solche Vereinbarung von der Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten abhängig, die im Rahmen von EUROSUR Informationen austauschen. Über eine Einbindung der Türkei in EUROSUR liegen derzeit keine Erkenntnisse vor.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333